

Abgeordnete, Parteien und Koalitionspolitik: individuelle Präferenzen und politisches Handeln im Nationalrat

Müller, Wolfgang C.; Jenny, Marcelo

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, W. C., & Jenny, M. (2000). Abgeordnete, Parteien und Koalitionspolitik: individuelle Präferenzen und politisches Handeln im Nationalrat. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29(2), 137-156. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59418>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Wolfgang C. Müller / Marcelo Jenny (Wien)

Abgeordnete, Parteien und Koalitionspolitik: Individuelle Präferenzen und politisches Handeln im Nationalrat

*Geschlossenes Verhalten von parlamentarischen Fraktionen kann daraus resultieren, dass die ihnen angehörenden Abgeordneten in ihren Präferenzen übereinstimmen oder daraus, dass sie von ihren jeweiligen Parteien zu einem einheitlichen Verhalten bewegt werden („Fraktionszwang“). Parteien sind nur dann wirklich stark, wenn das Verhalten der Abgeordneten der Parteilinie entspricht, ihren individuellen Präferenzen aber widerspricht. Auf der Basis einer empirischen Erhebung der Präferenzen der Abgeordneten zum Nationalrat in der XX. Gesetzgebungsperiode (1996–1999) zeigen wir, dass es innerhalb der einzelnen Fraktionen erhebliche Divergenzen der Präferenzen gibt. In zwei **policy**-Dimensionen würde es im Parlament andere Mehrheitspositionen nach dem Median-Wähler-Theorem geben, wenn die Abgeordneten entsprechend ihrer individuellen Präferenzen und nicht entlang von Parteilinien abstimmen würden. In der sozio-ökonomischen **policy**-Dimension verschiebt die zweistufige Aggregation der Präferenzen – zuerst in den Parteien, dann im Parlament – den Median von der linken in die rechte Hälfte des **policy**-Spektrums. Die österreichischen Parteien sind also stark.*

*Die **policy**-Positionen der Parteien, konkret das Aggregat der Präferenzen der jeweiligen Abgeordneten, würden in fünf **policy**-Dimensionen zu drei verschiedenen Mehrheitskoalitionen führen. Die ÖVP-FPÖ-Koalition der XXI. Gesetzgebungsperiode ist konsistent mit den **policy**-Distanzen in der sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Konfliktdimension. Der Wechsel von der SPÖ-ÖVP-Koalition der XX. zur ÖVP-FPÖ-Koalition in der XXI. Gesetzgebungsperiode kann aber nicht allein durch die **policy**-Distanzen der Parteien erklärt werden. Innerhalb einer rot-grünen Koalition wären die **policy**-Distanzen geringer als in der ÖVP-FPÖ-Koalition.*

1. Einleitung*

Die Aggregation von individuellen Präferenzen zu kollektiven Entscheidungen ist das klassische Thema des *Public Choice*-Forschungsprogramms.¹ Eine Antwort des *Rational Choice*-Forschungsprogramms auf den offensichtlichen Widerspruch zwischen dem theoretisch gut abgesicherten Chaos-Theorem und der in Parlamenten und anderen Abstimmungsgremien vorherrschenden relativen Stabilität politischer Entscheidungen war das *structure-induced equilibrium*, in gewisser Weise die Wiederentdeckung politischer Institutionen, freilich im Rahmen eines analytisch rigorosen und dem methodischen Individualismus verpflichteten

Forschungsprogramms (Shepsle 1986; 1989). Die Einsichten dieser Variante des Neuen Institutionalismus sind allerdings im europäischen Kontext bisher weitgehend unbeachtet geblieben.² Im Rahmen dieses Forschungsprogramms müssen wir viele Fragen neu stellen. Im hier vorliegenden Aufsatz beginnen wir mit einer der grundlegendsten Fragen, mit dem Zusammenhang von individuellen Präferenzen, Institutionen und politischem Handeln. Wir fragen, welchen Einfluss politische Institutionen auf die Übersetzung von individuellen Präferenzen der Abgeordneten in parlamentarisches Handeln haben.

In demokratischen Systemen besitzen die Parlamentarier zwar formal die gleichen Rechte, die

politische Praxis ist jedoch sowohl durch eine vertikale Differenzierung (Hierarchie) als auch eine horizontale Differenzierung (Spezialisierung) gekennzeichnet. Strøm (1995, 62ff.) spricht von „privilegierten Gruppen“ innerhalb eines Parlaments, die das Verhalten der einzelnen Parlamentarier beeinflussen und wichtige inhaltliche Vorentscheidungen treffen. Dazu gehören insbesondere die Ausschüsse und die Fraktionen. Wir stellen zuerst die Frage, ob die Fraktionen bzw. politischen Parteien die parlamentarischen Entscheidungen beeinflussen, ob sie wirklich stark sind. Diese Frage mag – vor allem im europäischen und gerade im österreichischen Kontext – zunächst trivial erscheinen, sie ist es bei genauerem Hinsehen aber nicht. Wir hinterfragen damit nicht nur *common wisdom* über die Relevanz der politischen Parteien in Österreich, sondern auch deren gängige Selbstdarstellungen als Wertegemeinschaften.

Der zweite, daran anschließende analytische Fragenkomplex ist der nach den *policy*-Positionen der einzelnen Parteien, den Distanzen zwischen ihnen und den daraus resultierenden Konsequenzen für die Koalitionspolitik. Diese Perspektive erlaubt es uns, zur Erklärung eines der großen Brüche in der Entwicklung des österreichischen politischen Systems seit 1945, der Beendigung der großen Koalition SPÖ-ÖVP und der Bildung der Koalition ÖVP-FPÖ im Jahr 2000, beizutragen.

Im 2. Abschnitt skizzieren wir die theoretischen Fragestellungen und das daraus abgeleitete Forschungsdesign. Im 3. Abschnitt stellen wir die Daten vor, auf die sich der vorliegende Aufsatz stützt. Im 4. Abschnitt beantworten wir die analytischen Fragen für fünf *policy*-Dimensionen. Im letzten Abschnitt diskutieren wir den Einfluss von *policy*-Distanzen auf die Koalitionspolitik.

2. Theorie und Forschungsdesign

2.1. Starke Parteien?

Die Forschung über europäische Parlamente geht in der Regel davon aus, dass das Verhalten

der Parlamentarier weitestgehend durch die politischen Parteien strukturiert ist. Tatsächlich spricht vieles für diese Prämisse, vor allem das weitgehend geschlossene Handeln der parlamentarischen Fraktionen. In vielen europäischen Parlamenten ist die Fraktionskohäsion offensichtlich so groß, dass sie kaum je systematisch gemessen wurde.³

Analytisch ist es freilich sinnvoll, zwei Phänomene zu unterscheiden, die bei einer ausschließlich am politischen Handeln orientierten Betrachtung vermengt werden: die *Präferenzen der Abgeordneten* und den *Einfluss der Parteien* auf das Verhalten der Abgeordneten (Krehbiel 1993; 1999). Wenn die Abgeordneten einer Partei sich im Parlament einheitlich verhalten, kann das daran liegen, dass sie inhaltlich miteinander übereinstimmen oder aber daran, dass sie von ihrer Partei zu einem solchen einheitlichen Verhalten bewegt werden. Wenn Parteien geschlossen auftreten, aber ihre Angehörigen inhaltlich völlig übereinstimmen, dann sind die Parteien eigentlich überflüssig – überflüssig in dem Sinne, dass das Ergebnis genau dasselbe wäre, wenn die Abgeordneten nur ihren Präferenzen gefolgt wären. Krehbiel (1993; 1999) hat – auf den US Congress bezogen – argumentiert, dass Parteien nur dann *stark* sind, wenn das Verhalten der Abgeordneten der Parteilinie entspricht, ihren Präferenzen aber widerspricht. Im deutschsprachigen Raum wird eine solche Konstellation häufig mit den stark normativ aufgeladenen Begriffen des „Fraktions-“ oder „Klubzwangs“ beschrieben (vgl. Patzelt 1998).

Wenn Parteien tatsächlich relevant sind, dann sollte sich die Politik mit Parteien deutlich von einer Politik ohne Parteien – in der die Abgeordneten nur ihren Präferenzen folgen – unterscheiden, d. h. in einer Welt mit Parteien sollten z. B. andere Gesetze beschlossen werden als in einer Welt ohne Parteien. In mehr technischen Begriffen: In einer Welt ohne Parteien sollten sich Parlamente entsprechend dem Medianwähler-Theorem⁴ für den Median des Parlaments entscheiden. In einer Welt mit Parteien sollten Parlamente Entscheidungen treffen, die in Mehrheitssituationen dem Median der Mehrheitspartei und in Minderheitssituationen zwi-

schen den Partei-Medianen der gemeinsam eine Mehrheit bildenden Parteien liegt. Diese können in Ausnahmesituationen mit dem Parlaments-Median identisch sein.⁵

Die Fragestellung nach der Stärke von Parteien wurde im Hinblick auf den US Congress entwickelt. Freilich ist Krehbiel (1993, 259 f.) zuzustimmen, der sich dafür ausspricht, einen „stronger standard for strong parties“ auch auf andere Parlamente anzuwenden. Dieser Ansatz übersetzt die bereits erwähnte normative Debatte über das Spannungsverhältnis zwischen „Gewissensfreiheit“ und „Fraktions-“ oder „Klubzwang“ in eine empirische Fragestellung und ist schon aus diesem Grund relevant für europäische Parlamente. Freilich muss bei einer Übertragung des Ansatzes in parlamentarischen Regierungssystemen berücksichtigt werden, dass es dort in der Regel nicht nur um die Bildung von Allianzen für einzelne legislative Vorhaben, sondern auch (oder zuerst) um die dauerhafte Unterstützung einer Regierung geht. Das heißt, parlamentarische Mehrheiten bilden sich nicht bei jedem Gesetz aufs Neue, sondern für die Unterstützung von Regierungen und die Durchsetzung von Regierungsprogrammen, die mehr oder weniger vollständig – d. h. alle Politikbereiche abdeckend – sein können.⁶

In parlamentarischen Regierungssystemen sind Parteien dann *stark*, wenn (1) auch jene Abgeordneten dieser Parteien eine Regierung unterstützen, deren Präferenzen das Regierungsprogramm nicht entspricht, obwohl sie (2) die Etablierung einer ihren Präferenzen besser entsprechenden Regierung herbeiführen könnten, wenn sie der Parteilinie nicht folgen würden.⁷ Die Loyalität der Abgeordneten bezieht sich hier zunächst auf die Unterstützung der Regierung bei Investitur-, Vertrauens- und Misstrauensabstimmungen. Parteien können weiters als *stark* betrachtet werden, wenn sie nicht nur das Überleben der Regierung ermöglichen, sondern auch deren Regierungsprogramm durchsetzen, also bei parlamentarischen Abstimmungen über jene Gesetzesanträge, welche (1) den Präferenzen eines Teils ihrer Abgeordneten widersprechen und bei denen (2) eine alternative Mehrheit existiert, geschlossenes Abstimmungsverhalten zeigen.

Parlamentarische Regierungssysteme sind freilich durch „Paketlösungen“ für das Problem der parlamentarischen Mehrheitsbildung gekennzeichnet, d.h. Abgeordnete können im Einzelfall durchaus gegen ihre Präferenzen handeln, weil sie damit rechnen, dass sie insgesamt durch die Aufrechterhaltung der gegebenen Regierungskonstellation mehr von ihren Präferenzen realisieren können als unter alternativen Regierungskonstellationen. Ein gegen die eigenen Präferenzen gerichtetes Handeln der Abgeordneten würde dann nicht auf die Stärke der Partei, sondern auf das Nutzen-Kalkül der Abgeordneten zurückzuführen sein. Dagegen lässt sich einwenden, dass „Paketlösungen“ zwischen den Mehrheits- bzw. Regierungsparteien in aller Regel von den Parteiführern geschnürt werden. Sie müssen den Abgeordneten erst vermittelt werden, wobei das Problem des nicht-gleichzeitigen Tauschs existiert (Weingast/Marshall 1988). Konkret heißt das, dass von den Abgeordneten verlangt wird, *heute* gegen ihre Präferenzen zu handeln, während die Gegenleistungen irgendwann in der *Zukunft* erfolgen sollen und daher ungewiss sind. Auch eine solche Vermittlung von „Paketlösungen“ erfordert starke Parteien. Sie ist umso schwieriger, je mehr Gesetzesvorlagen gegen die Präferenzen der Abgeordneten verstoßen und je wichtiger sie sind. In der vorliegenden Untersuchung fragen wir überhaupt nach *policy*-Dimensionen, also ganzen Politikbereichen.

Wie kann die Forschungsfrage, ob die österreichischen Parteien *stark* sind, in empirische Forschung umgesetzt werden? Beginnen wir mit dem parlamentarischen *Handeln* der Abgeordneten zum Nationalrat. Dieses verläuft im Regelfall entlang der Parteigrenzen. Auch wenn es in den letzten Jahren zu einer gewissen Lockerung der Parteikohäsion bei parlamentarischen Abstimmungen gekommen ist, ist deren absolutes Niveau immer noch außerordentlich hoch. Soweit vergleichbare Daten vorhanden sind, wird der Nationalrat von keinem westeuropäischen Parlament im Ausmaß des Fraktionszusammenhalts übertroffen (Müller et al. 2000). Weiters ist festzuhalten, dass das Handeln, insbesondere aber das Abstimmungsverhalten der Fraktionen weitgehend durch den *opposition*

mode geprägt ist, also entlang der Trennlinie zwischen Regierung und Opposition verläuft (vgl. King 1976; Müller 1993; Sickinger 1996). Verstöße gegen die in den Koalitionsabkommen festgeschriebene Regel der Koalitionsdisziplin im Bereich der Gesetzgebung, d. h. das Überstimmen einer Regierungspartei durch die andere, hat es bisher nicht gegeben (Müller 1997). Sofern einzelne Abgeordnete sich nicht an die Fraktionslinie gehalten haben, war das für das Politik-Ergebnis ohne Konsequenz (Müller/Steininger 1998, 81). Uns sind auch keine Fälle von Nicht-Entscheidungen (*non decisions*) bekannt, in denen ein solcher Zusammenbruch der Fraktionskohäsion antizipiert wurde und *aus diesem Grund* auf eine parlamentarische Entscheidung verzichtet wurde, um eine Niederlage zu vermeiden.⁸ Allerdings gab es zwei wichtige Fälle, in denen sich die Parteiführung nur teilweise gegen die eigenen Abgeordneten der eigenen Partei durchsetzen konnte. In der XIX. Gesetzgebungsperiode scheiterte die vollständige Umsetzung des sogenannten „Sparpaket 1“ am Widerstand der SPÖ-Parlamentsfraktion, in der XX. Gesetzgebungsperiode mussten aus denselben Gründen wesentliche Abstriche an der Pensionsreform gemacht werden, um diese durch das Parlament zu bringen. Die Seite des *politischen Handelns* der Abgeordneten ist damit für die Zwecke des vorliegenden Aufsatzes ausreichend geklärt. Was offen ist, ist die Frage, *warum* die Abgeordneten so handeln, wie wir es beschrieben haben. Tun sie es, weil sie ihren politischen Präferenzen folgen, oder tun sie es, weil die Parteien sie – entgegen ihren Präferenzen – dazu veranlassen? Nur im letzten Fall können wir von *starken* Parteien sprechen.

Diese Fragestellung ist bisher nicht systematisch bearbeitet worden. In der Literatur finden sich nur gelegentlich Einschätzungen auf der Basis von „teilnehmenden Beobachtungen“ der Autoren: Heinz Fischer (1974, 134) charakterisiert das Phänomen des „Klubzwangs“ als „von außen stark überschätzt“ und argumentiert, dass „eine von der Mehrheit des eigenen Klubs abweichende Meinung ... nicht unbedingt Zustimmung zu der Meinung und den Anträgen der anderen Fraktionen bedeuten muss.“ Etwa zweieinhalb Jahrzehnte nach der Publikation dieser

Arbeit schließen wir hier an und versuchen die Forschungsfrage nach der Stärke der Parteien zu beantworten, indem wir die Präferenzen der Abgeordneten untersuchen. Bisher konnte man allenfalls aus strukturellen Faktoren wie Geschlecht oder – im Fall der ÖVP – Zugehörigkeit zu einem Bund mit großem Unsicherheitsfaktor auf die Präferenzen der Abgeordneten schließen. Wir stützen uns dagegen auf eine schriftliche Befragung der Abgeordneten zum Nationalrat (für Details siehe Abschnitt 3).

Im Folgenden unterscheiden wir die einstufige von der zweistufigen Aggregation der Präferenzen. *Einstufige* Aggregation bedeutet, dass die Abgeordneten als Individuen (oder Delegierte *dezentraler* Körperschaften, wie Wahlkreis, regionale Parteiorganisation oder Interessengruppe) entscheiden. Nach dem Median-Wähler-Theorem würde das bedeuten, dass der Median des Parlaments sich durchsetzt.⁹ *Zweistufige* Aggregation bedeutet, dass die Präferenzen zuerst in den einzelnen Parteien zu einheitlichen Positionen zusammengefasst werden, die dann von allen Abgeordneten der jeweiligen Partei vertreten werden. Schütt-Wetschky (1984, 18) spricht in diesem Zusammenhang vom „Gruppentyp“ der parlamentarischen Demokratie, in welchem die in Parteien zusammengeschlossenen Abgeordneten „bei jedem einzelnen zur Entscheidung anstehenden, öffentlichen Problem“ gemeinsam auftreten und „die Minderheit in der Gruppe *nach außen* die Auffassung der Mehrheit der Gruppe unterstützt, um dadurch der Gruppe insgesamt zum bestmöglichen politischen Erfolg zu verhelfen“. Nach dem Median-Wähler-Theorem wird die mittlere Position in jeder Partei zur Partei-Position. Die Entscheidung des Parlaments wird dann auf Basis der Partei-Positionen und des Stimmgewichts der Parteien nach dem Median-Wähler-Theorem getroffen. Am Beispiel des österreichischen Nationalrats in der XX. Gesetzgebungsperiode illustriert, bedeutet das, dass zuerst 183 Positionen auf fünf reduziert werden. Dann gibt es fünf unterschiedlich große Blöcke von Abgeordneten, die jeweils eine einheitliche Position vertreten. Die Mehrheitskoalition bildet sich um jene Partei, die den neuen Median-Abgeordneten in ihren Reihen hat.

Es würde den Rahmen des vorliegenden Aufsatzes sprengen, auch der Frage nachzugehen, was Parteien zu *starken* Parteien macht, d. h. mit welchen Mitteln sie sich gegebenenfalls gegen die Präferenzen der Abgeordneten durchsetzen können. Allgemein kann aber darauf verwiesen werden, dass Parteien sowohl Transaktionskosten – die sonst beträchtlichen Such-, Informations- und Entscheidungskosten zur Bildung einer Mehrheit¹⁰ – einsparen als auch über ein System positiver und negativer Anreize verfügen, um das Problem des kollektiven Handelns zu lösen (Müller 2000a).

2.2. Koalitionstheorie

Wir gehen im Folgenden von einem der maßgeblichen koalitionstheoretischen Ansätze aus, der Parteien als *policy-seeking*, also an den Inhalten der zukünftigen Regierungspolitik interessiert, begreift.¹¹ Wir wählen diesen Ansatz, weil wir im empirischen Teil dieses Aufsatzes die *policy*-Positionen von Parteien untersuchen. Die zentrale analytische Frage ist, ob das Koalitionsverhalten der Parteien konsistent mit ihren *policy*-Positionen ist.

Koalitionstheorien, die Parteien als *policy-seeking* begreifen, erwarten die Bildung jener Koalitionen, die es den daran teilnehmenden Parteien erlauben, möglichst viel von ihren *policy*-Zielen zu realisieren.¹² Diese Theorien gehen davon aus, dass Politiker echte politische Überzeugungen haben und/oder wissen, dass ihre Wähler ausschließlich an den Inhalten der Politik interessiert sind und sie bei der nächsten Wahl bestrafen würden, wenn sie die deklarierten Politik-Ziele ihrer Partei vernachlässigen würden (Laver 1997, 137).

Die hier angesprochenen Theorien verstehen Parteienwettbewerb und Koalitions politik als durch eine Anzahl von *policy*-Dimensionen strukturiert (Laver/Budge 1992, 3). Wenn in einem Parteiensystem nur eine Politikdimension relevant ist, z. B. die sozio-ökonomische, ist die Theorie simpel. Sind für die Parteien *ausschließlich policy*-Ziele relevant, so ist in einem Staat, in welchem die Regierung reines Vollzugsorgan für Gesetze ist und keine politische Gestaltungsmacht

hat, sowohl in Mehrheits- als auch in Minderheitssituationen eine Einparteiensregierung jener Partei zu erwarten, die den mittleren Abgeordneten (*median legislator*) im Parlament in ihren Reihen hat (Laver/Schofield 1990, 111).¹³ Verfügt keine Partei über eine absolute Mehrheit im Parlament und hat die Regierung politische Gestaltungsmacht,¹⁴ sollte jene Regierungskoalition gebildet werden, welche (1) über eine parlamentarische Mehrheit verfügt, der (2) die Partei mit dem mittleren Abgeordneten im Parlament angehört, und bei der (3) die *policy*-Distanz zwischen den Parteien am geringsten ist (*minimal range*). Eine Variante dieser Theorie prognostiziert, dass diese Koalitionen verbunden sind, d. h. dass auch jene Parteien, die auf der relevanten Politik-Dimension zwischen den Parteien liegen, deren Parlamentsitze für die Bildung einer Mehrheitskoalition unerlässlich sind, in die Koalition aufgenommen werden (*closed minimal range*) (de Swaan 1973).

Sind aber in einem Parteiensystem mehrere Politikdimensionen relevant, erhöht sich die Komplexität des Problems der Regierungsbildung auf der Basis von *policy*-Distanzen sehr. Bei zwei gleich wichtigen *policy*-Dimensionen sollte die Koalition sich um den *dimension-by-dimension-median* bilden, bei mehr Dimensionen um den multi-dimensionalen Median, also die mittlere Position im zwei- oder mehrdimensionalen Raum. Bei zwei und insbesondere bei mehr Politikdimensionen gibt es aber fast nie einen einzigen solchen Punkt. Die „logischen“ Kombinationen von Parteien unterscheiden sich von Politikdimension zu Politikdimension, fast immer sind alternative Koalitionen möglich wenn die verschiedenen Politikdimensionen kombiniert werden. Einmal gebildete Allianzen gelten daher als instabil (Laver/Schofield 1990, 121ff.).

Allerdings sind nicht alle *policy*-Dimensionen in einem Parteiensystem von gleicher Bedeutung. Weiters können sie *für einzelne Parteien* von höchst unterschiedlicher Bedeutung sein (Sjöblom 1968, 170ff.; Hinich/Munger 1997, Kap. 3). Was für die eine Partei ein vitales Problem ist, kann für eine andere Partei unter „ferner liefen“ klassifiziert sein. In dem Sin-

ne kann die Koalitionsbildung ein Positiv-Summen-Spiel sein, wenn zwei Parteien mit unterschiedlichen *policy*-Positionen koalieren, wenn die verschiedenen *policy*-Dimensionen in höchst unterschiedlichem Ausmaß relevant sind: Zugeständnisse einer Partei in einer bestimmten Politikdimension können für diese geringe Kosten, für die andere Partei aber großen Nutzen bedeuten.

Spezifische Erwartungen im Hinblick auf die Koalitionsbildung in multidimensionalen Systemen sind jedenfalls schwer zu generieren. Im empirischen Teil dieses Aufsatzes betrachten wir daher einige im österreichischen Parteiensystem relevante Politikdimensionen jeweils für sich. Ihre mögliche Aggregation und die sich daraus ergebenden koalitionspolitischen Konsequenzen diskutieren wir im Schlussabschnitt.

3. Daten

Der vorliegende Artikel stützt sich auf die umfangreichste Erhebung von Politikpräferenzen von politischen Eliten, die je in Österreich durchgeführt wurde. Es handelt sich dabei um eine schriftliche Befragung der Abgeordneten zum Nationalrat in der XX. Gesetzgebungsperiode (1996–1999),¹⁵ die im Rahmen einer Untersuchung des Amtsverständnisses und des Verhaltens der Abgeordneten (Müller et al. 2000) durchgeführt wurde. Dabei wurden alle 183 Abgeordneten zum Nationalrat interviewt und am Ende des Interviews gebeten, noch einen umfangreichen Fragebogen auszufüllen. Die in diesem Aufsatz verwendeten Daten stammen aus diesen Fragebögen. In vielen Fällen wurden sie gleich an Ort und Stelle von den Abgeordneten ausgefüllt. Wo das aufgrund von Zeitknappheit bei den Abgeordneten nicht möglich war, wurden diese um baldige Zusendung des Fragebogens gebeten. Bei jenen Fällen, bei denen die Beantwortung des Fragebogens auf sich warten ließ, haben die jeweiligen Interviewer wieder persönlichen Kontakt mit den Abgeordneten aufgenommen und ihnen gegebenenfalls ein zweites (manchmal auch ein drittes) Exemplar des Fragebogens zukommen lassen. Insgesamt haben wir auf diese Art 137 Fragebögen

zurückbekommen, was einer Rücklaufquote von 75 % entspricht.¹⁶ Diese Rücklaufquote ist im Vergleich zu den bei schriftlichen Befragungen in anderen Ländern erzielten sehr gut.¹⁷

Die politischen Präferenzen wurden erhoben, indem die Abgeordneten gebeten wurden, den Grad ihrer Zustimmung zu beziehungsweise Ablehnung von konkreten politischen Aussagen anzugeben. Es kommen dabei drei verschiedene Skalen zur Anwendung, die von 1 bis 4, 1 bis 7 und 1 bis 10 reichen. In den Tabellen 1 bis 5 werden die Daten in dieser Form präsentiert. Um sie besser vergleichbar zu machen, haben wir sie für Tabelle 6 und Schaubild 1 standardisiert. Konkret bedeutet das, dass die Daten so transformiert wurden, dass sie alle auf der Skala 1 bis 10 präsentiert werden. Bei der Umrechnung haben wir die jeweiligen Extremwerte konstant gehalten (also ein Abgeordneter, der sich auf einer siebenstufigen Skala beim Extremwert 1 eingeordnet hat, behält auch auf einer zehnstufigen Skala den Extremwert 1) und die Abstände zwischen den Skalenpunkten gleich gehalten.

Aufgrund der bedeutenden Mandatsverschiebungen zwischen den Parteien und personellen Veränderungen innerhalb der Parteien entspricht die personelle Zusammensetzung des Nationalrates in der XXI. Gesetzgebungsperiode nicht mehr jener der XX. Die personelle Kontinuität beträgt aber immer noch 60 % (SPÖ 71 %, ÖVP 63 %, FPÖ 48 %, Grüne 36 %). Wir haben keinen Grund anzunehmen, dass die Präferenzen der neuen Abgeordneten der einzelnen Parteien sich systematisch von denjenigen ihrer Parteifreunde unterscheiden, die in der XX. Gesetzgebungsperiode im Parlament waren. Bei der Diskussion der Koalitionspolitik gehen wir daher von der Annahme aus, dass sich die innerparteilichen Präferenzstrukturen zwischen XX. und XXI. Gesetzgebungsperiode nicht geändert haben.

Die Tabellen enthalten die Daten, wie sie im Rahmen des Abgeordneten-Projekts erhoben wurden, d. h. wir haben darauf verzichtet, sie zu gewichten. SPÖ und ÖVP sind daher durchwegs leicht überrepräsentiert, die FPÖ und die beiden Kleinparteien etwas unterrepräsentiert. Sofern sich die Diskussion auf die einzelnen

Fraktionen bezieht, ist diese Über- bzw. Unterrepräsentation einzelner Parteien ohne Bedeutung. Wenn aber auf den Nationalrat insgesamt Bezug genommen wird, könnte dadurch das Ergebnis verfälscht werden. Wir haben daher für den Nationalrat einen gewichteten Mittelwert und unter Zugrundelegung der Verteilung innerhalb der einzelnen Fraktionen auch einen gewichteten Median berechnet und zwar jeweils für die XX. Gesetzgebungsperiode, in der die Erhebung durchgeführt worden ist, und für die XXI. Gesetzgebungsperiode, in der sich die Parteigewichte beträchtlich verschoben haben.¹⁸ (Diese beiden Werte finden sich in den als XX. und XXI. gekennzeichneten Tabellenspalten.)

Neben dem Median, der natürlich aufgrund des Median-Wähler-Theorems entscheidende Bedeutung hat, enthalten die Tabellen 1 bis 5 auch den Mittelwert, den Bereich, also die Bandbreite, innerhalb derer sich die Antworten der Abgeordneten einer Partei bzw. des Nationalrates bewegen, und die Standardabweichung. Zusammen geben diese Maße Aufschluss über die Verteilung der Präferenzen innerhalb der Parteien und im Nationalrat.

4. Präferenzen der Abgeordneten und Positionen der Fraktionen

Im Folgenden betrachten wir die Präferenzen der Abgeordneten in fünf politischen Konfliktdimensionen, die entweder seit jeher oder seit den 80er und 90er Jahren von entscheidender oder großer Bedeutung für den Parteienwettbewerb in Österreich sind (vgl. Müller 2000b): (1) die traditionelle ökonomische Konfliktachse; (2) die religiöse Konfliktachse; (3) die sozio-kulturelle Konfliktachse (mit dem Konflikt zwischen konservativen und libertären Positionen); (4) die Auseinandersetzung um die europäische Integration; und (5) die Auseinandersetzung um das politische System Österreichs. Dabei handelt es sich freilich nicht um alle Konfliktdimensionen, die von Bedeutung für die Identität der Parteien und den Konflikt zwischen ihnen waren oder sind. Zu den traditionellen Konflikten gehört auch der, ob Österreich eine eigene Nation oder Teil einer größe-

ren deutschen Nation ist. Diese Auseinandersetzung ist zu Gunsten der österreichischen Nation entschieden; auch die traditionelle Verfechterin der These von der deutschen Nation, die FPÖ, versucht sich heute als österreichisch-patriotische Partei zu positionieren. Zwei andere Konfliktdimensionen mit mehr tagespolitischer Aktualität sind die Außenpolitik (Neutralität vs. NATO-Mitgliedschaft) und die ökologische Konfliktachse. Wir haben keine Individualdaten zu diesen Dimensionen, diskutieren ihre Bedeutung aber im Schlussabschnitt auf der Basis der offiziellen Parteipositionen.

Die hier betrachteten Konfliktdimensionen sind zum Großteil durch konkrete *issues* operationalisiert. Natürlich könnte jede Konfliktdimension auch durch andere *issues* und idealerweise auch durch eine größere Anzahl an *issues* konkretisiert werden. Es steht außer Zweifel, dass es viele Subdimensionen gibt, die nicht durch eigene *issues* abgedeckt sind. Hätten wir solche Daten, würden sich ohne Zweifel mehr Nuancen und Schattierungen zeigen. Wir glauben aber, dass die im Folgenden verwendeten *issues* die jeweiligen Konfliktdimensionen, die innerparteiliche Diversität der Präferenzen und die Positionen der Parteien gut abbilden. Manche der konkreten *issues* sind von „zeitloser“ Bedeutung, andere haben Tagesaktualität. Wir glauben, dass auch die aktuellen *issues* die grundsätzlichen Positionen der Abgeordneten auf der jeweiligen Politikachse gut messen.

Für die Ermittlung der *policy*-Positionen der Parteien bieten sich natürlich auch andere Methoden als Elite-Befragungen an, insbesondere Expertenbefragungen (Castles/Mair 1984; Campbell 1992; Laver/Hunt 1992; Huber/Inglehart 1995)¹⁹ und die Analyse von Parteiprogrammen (Horner 1987; Müller et al. 1995). Sofern mit diesen Methoden erzielte Ergebnisse vorliegen, die relevant für unsere Fragestellung sind, nehmen wir in der vorliegenden Arbeit auch auf sie Bezug. Die Befragung politischer Eliten hat gegenüber den anderen Techniken einige Vorteile. Zu diesen gehören, dass in sie keine (oder weniger) heroische methodische Annahmen eingehen und sie in der Regel eine viel breitere empirische Basis haben als Expertenbefragungen. Die hier vorliegende

Befragung der Abgeordneten hat deren individuelle Präferenzen erfasst. Solche Präferenzen sind das Ergebnis der politischen Sozialisation und verändern sich in der Regel nicht kurzfristig. Sie sind jedenfalls stabiler als Wahlprogramme oder andere Aussagen von politischen Parteien, die stärker den politischen Konjunkturen unterliegen. Die Präferenzen von Eliten erlauben auch besser, das innerparteiliche Meinungsspektrum abzudecken, als die anderen Methoden. Die hier untersuchten Abgeordneten können als repräsentativ für die Parteien angesehen werden: sie sind im Rahmen der innerparteilichen Kandidatenaufstellungsverfahren ausgewählt und von den Wählern der Parteien bestätigt worden. Wie die Untersuchung von Hoffmann-Lange (1986, 64ff.; 1992, 229ff.) zeigt, sind Daten über die *policy*-Präferenzen von politischen Eliten in hohem Maße geeignet, die zukünftige Koalitionspolitik ihrer Parteien zu erklären.

4.1. Die sozio-ökonomische Konfliktdimension

Die sozio-ökonomische Konfliktdimension war die wichtigste für die Strukturierung des traditionellen österreichischen Parteiensystems, wie es von Ende des 19. Jahrhunderts bis in die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts bestand. Dieses *cleavage* trennte und trennt die Parteien der Linken (Kommunisten, Sozialdemokraten, Grüne) und die bürgerlichen Parteien (in der Zweiten Republik ÖVP, VdU bzw. FPÖ, Liberales Forum). In Tabelle 1 präsentieren wir Daten zu einigen zentralen Subdimensionen dieses *cleavage*. Die Frage zum Abbau von Einkommensunterschieden spricht unterschiedliche Vorstellungen der sozialen Gerechtigkeit an (Gleichheit vs. Leistung). Ebenfalls grundsätzlichen Charakter hat die Frage nach der Rolle des Staates in der Wirtschaft (Staatsintervention vs. Markt). Da der Sozialstaat heute von allen österreichischen Parteien *grundsätzlich* akzeptiert ist, wird nach der Akzeptanz von Wohlfahrtsleistungen um den Preis von Steuererhöhungen gefragt. Gleichmaßen werden die traditionellen politischen Ziele der Linken und der Rechten, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

und Bekämpfung der Inflation, von denen oft eines nur auf Kosten des anderen erreicht werden kann, gegeneinander gestellt. Viele ökonomische Ziele sind heute nicht mehr auf nationaler Ebene erreichbar. Die sozio-ökonomische Fragenbatterie schließt daher mit einer Frage, die auf europäischer Ebene Staatsinterventionismus gegen Marktwirtschaft stellt.

Tabelle 1 zeigt zunächst einmal, dass das ideologische Spektrum innerhalb der einzelnen Parteien sehr breit ist. In 18 von 25 Fällen – und bei den drei großen Parteien in 15 von 15 Fällen – umfasst es mehr als die Hälfte der jeweiligen Skala, d. h. sehr linke und ziemlich rechte und ziemlich linke und sehr rechte sozio-ökonomische Positionen koexistieren in jeweils ein und derselben Partei. Die zum Teil beträchtlichen Standardabweichungen zeigen, dass es sich dabei nicht um einzelne Außenseiter handelt, sondern dass es in den drei größeren Parteien gegensätzliche ideologische Flügel gibt. Dass die Parteien ein weitgehend geschlossenes parlamentarisches Verhalten zeigen, kann also nicht nur auf die Identität der Präferenzen ihrer Abgeordneten zurückgeführt werden.

Aber verändert die stufenweise Aggregation der Präferenzen das Ergebnis? Würde es im Parlament andere Mehrheitspositionen (nach dem Median-Wähler-Theorem) geben, wenn die Abgeordneten entsprechend ihrer individuellen Präferenzen und nicht entlang von Parteilinien abstimmen würden? Die Antwort ist durchwegs „Ja“. Bei allen sozio-ökonomischen *issues* existieren im Nationalrat Mehrheiten links der Mitte. Das gilt sowohl für die XX. als auch die XXI. Gesetzgebungsperiode. Bei zweistufiger Aggregation der Präferenzen gibt es aber bei drei der fünf *issues* eine Mehrheit rechts der Mitte (Einkommensunterschiede, Steuerung der Wirtschaft, Sozialstaat). Bei einem weiteren *issue* (Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) verschiebt die zweistufige Aggregation den Median leicht nach rechts, beim letzten *issue* leicht nach links, jeweils auf die FPÖ-Position. Im Hinblick auf die sozio-ökonomische Politikdimension können die österreichischen Parteien also mit Recht als *stark* bezeichnet werden.

Die zweite analytische Frage ist die nach dem Zusammenhang von *policy*-Positionen und Re-

Tabelle 1: **Positionen der Fraktionen bei sozio-ökonomischen Fragen**

„In welchem Ausmaß stimmen Sie den folgenden Aussagen zu, und in welchem Ausmaß lehnen Sie sie ab?“
Skala von „Stimme voll zu“ (=1) bis „Lehne voll und ganz ab“ (=7)
Abbau von Einkommensunterschieden „Es sollten größere Anstrengungen unternommen werden, um Einkommensungleichheiten abzubauen.“

	SPÖ	ÖVP	FPÖ	LF	G	NR	XX.	XXI.
Median	1	4	4	3	1	2	2	2
Mittelwert	1,6	3,7	3,7	3,4	1,2	2,7	2,7	2,8
Bereich	1-5	1-7	1-7	2-5	1-2	1-7		
Standardabweichung	0,9	1,7	2,0	1,5	0,5	1,8		
(n)	(54)	(40)	(26)	(5)	(5)	(130)	(183)	(183)

Staatliche Steuerung der Wirtschaft „Regierungen sollten eine größere Rolle bei der Steuerung der Wirtschaft spielen.“

	SPÖ	ÖVP	FPÖ	LF	G	NR	XX.	XXI.
Median	3	4,5	5	7	4	3	3	3
Mittelwert	2,6	4,5	4,4	6,2	3,0	3,7	3,7	3,7
Bereich	1-5	2-7	1-7	5-7	1-5	1-7		
Standardabweichung	1,0	1,7	2,0	1,1	1,9	1,8		
(n)	(54)	(40)	(30)	(5)	(5)	(134)	(183)	(183)

Sicherung des Sozialstaats „Der gegenwärtige Stand der Wohlfahrtspolitik sollte gehalten werden, auch wenn dies Steuererhöhungen bedeutet.“

	SPÖ	ÖVP	FPÖ	LF	G	NR	XX.	XXI.
Median	2	5	5	6	2	3	3	3
Mittelwert	1,9	4,7	5,1	6,2	1,6	3,6	3,6	3,6
Bereich	1-6	1-7	1-7	5-7	1-3	1-7		
Standardabweichung	0,8	1,9	1,6	0,8	0,6	2,1		
(n)	(54)	(39)	(30)	(5)	(5)	(133)	(183)	(183)

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit „Es ist wichtiger, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen als die Inflation zu begrenzen.“

	SPÖ	ÖVP	FPÖ	LF	G	NR	XX.	XXI.
Median	1	4	2,5	4	1	2	2	2
Mittelwert	1,6	3,9	2,8	4,6	1,2	2,7	2,7	2,6
Bereich	1-4	1-7	1-7	4-6	1-2	1-7		
Standardabweichung	0,9	1,7	1,6	0,9	0,5	1,7		
(n)	(54)	(38)	(30)	(5)	(5)	(132)	(183)	(183)

Skala von „Umfassendes Beschäftigungsprogramm auflegen“ (=1) bis „Konzentration auf Vollendung des Binnenmarktes“ (=10)

Beschäftigungsprogramm vs. Vollendung des Binnenmarktes „Der frühere Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Delors, hat vorgeschlagen, die EU solle Mittel bereitstellen, um ein umfassendes Arbeitsbeschaffungsprogramm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aufzulegen. Andere sind der Ansicht, dass allein die Vollendung des Binnenmarktes am besten zur Lösung der gegenwärtigen Problematik der Arbeitslosigkeit beiträgt.“

	SPÖ	ÖVP	FPÖ	LF	G	NR	XX.	XXI.
Median	1	4	1,5	9	3	2	2	2
Mittelwert	1,6	4,6	3,3	8,6	3,2	3,2	3,3	3,1
Bereich	1-8	1-10	1-10	6-10	1-6	1-10		
Standardabweichung	1,2	2,7	3,2	1,5	2,3	2,8		
(n)	(54)	(42)	(30)	(5)	(5)	(136)	(183)	(183)

gierungskoalitionen. Hier zeigt sich, dass von den drei Parteien, die jeweils zu zweit eine Koalition mit parlamentarischer Mehrheit bilden können, die ÖVP dem marktwirtschaftlichen Ende der Skala insgesamt am nächsten ist und dass die SPÖ deutlich zum anderen Ende der Skala tendiert. Bei drei der fünf sozio-ökonomische Fragen sind die *policy*-Distanzen zwischen ÖVP und FPÖ die geringsten aller theoretisch möglichen Koalitionen mit parlamentarischer Mehrheit, bei einer Frage (Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) ist die *policy*-Distanz zwischen SPÖ und FPÖ gleich groß wie zwischen FPÖ und ÖVP. Nur bei einer durch die österreichische Politik nur marginal zu beeinflussenden Frage, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf europäischer Ebene, ist die *policy*-Distanz zwischen ÖVP und FPÖ größer als jene zwischen SPÖ und FPÖ. Die logische Koalition in dieser *policy*-Dimension ist also jene zwischen ÖVP und FPÖ.

4.2. Die religiöse Konfliktdimension

Die religiöse Konfliktdimension war im österreichischen Fall traditionell vor allem auf das Staat–Kirche-Verhältnis bezogen. In der Ersten Republik war diese Auseinandersetzung von zentraler Bedeutung, welche sie aber im Laufe der Zweiten Republik zunehmend verlor. Während die Fragen der Kompetenzabgrenzung und Ressourcenverteilung zwischen Staat und Kirche praktisch von der politischen Tagesordnung verschwunden sind, ist die Frage, ob staatliches Recht und staatliche Politik den religiösen Werten entsprechen, bis heute gültig. Die in dieser Hinsicht größten Konflikte zwischen kirchlichen und laizistischen Positionen haben sich auf die Frage der strafrechtlichen Behandlung der Abtreibung bezogen, die von Zeit zu Zeit auf der politischen Agenda auftaucht. Wir beziehen uns daher in diesem Kontext auf dieses *issue* (das aber auch eine sozio-kulturelle Dimension hat).

Tabelle 2 zeigt bei den drei großen Parteien wieder ein erstaunlich breites Spektrum an Präferenzen. Zusammen schöpfen die Abgeordneten jeder dieser Parteien die gesamte Skala aus. Diese Politikdimension – zumindest aber das

konkrete *issue* der Abtreibung – polarisiert innerhalb der drei großen Parteien mehr als sozio-ökonomische Fragen: die Standardabweichung ist durchwegs höher als bei den vier mit derselben Skala gemessenen und daher direkt vergleichbaren sozio-ökonomischen Fragen. Wenn die Parteien auch dann ein weitgehend geschlossenes parlamentarisches Verhalten zeigen, wenn solche Fragen auf der politischen Tagesordnung auftauchen, kann das also nicht nur auf die Identität der Präferenzen der jeweiligen Abgeordneten zurückgeführt werden. Im Gegensatz zu den sozio-ökonomischen Fragen verändert aber die stufenweise Aggregation der Präferenzen – zuerst innerhalb der Parteien, dann im Nationalrat – das Ergebnis nicht. Der Median bleibt unverändert bei 2, was eine weitgehende Akzeptanz des Selbstentscheidungsrechts der Frauen bedeutet.

Betrachtet man die *policy*-Positionen unter koalitionstheoretischer Perspektive, erweist sich die ÖVP als Außenseiter und die FPÖ als jene Partei, die den *median legislator* stellt. Eine Mehrheitskoalition, die auf Basis nur dieser *policy*-Dimension gebildet würde, müsste aus SPÖ und FPÖ bestehen.

4.3. Die sozio-kulturelle Konfliktdimension

Die sozio-kulturelle Konfliktdimension dient hier als Zusammenfassung einer Reihe von Auseinandersetzungen zwischen gesellschaftspolitisch libertären und konservativen Positionen (vgl. Kitschelt 1994; 1995). Dazu gehören der Geschlechterkonflikt, der Konflikt über die Immigration und der Konflikt zwischen Bürgerrechten und Staat. Diese können zwar alle als jeweils eigenständige Konfliktdimensionen verstanden werden, in der politischen Praxis gibt es aber eine hohe Korrelation zwischen ihnen und zwar sowohl auf der Wählerebene als auch auf der Ebene der politischen Eliten. Unsere beiden *issues* sprechen das latente Spannungsverhältnis zwischen Kriminalitätsbekämpfung und Bürgerrechten (siehe Rasterfahndung, Lauschangriff) und die Frage der Liberalisierung „weicher“ Drogen an, sind also direkt nur auf die letztgenannte Subdimension bezogen.

Wir glauben allerdings, dass die hier erzielten Ergebnisse so generalisiert werden können, wie wir es beschrieben haben.

Tabelle 3 zeigt wieder ein erstaunlich breites Spektrum an Präferenzen bei den Abgeordneten von SPÖ und ÖVP, die sich jeweils über die gesamte Skala verteilen. Die FPÖ ist bei sozio-kulturellen Fragen relativ geschlossen, während die SPÖ durch die Existenz ideologischer Flügel gekennzeichnet ist. Die Fraktionskohäsion beruht also nicht nur auf der Identität der Präferenzen. Allerdings ändert sich durch die Aggregation der Präferenzen in den Parteien nichts an den Mehrheitsverhältnissen im Parlament.

Wenn also alle Abgeordneten nicht ihren eigenen politischen Präferenzen folgen, sondern die Position ihrer Partei vertreten, resultiert daraus keine Veränderung der Mehrheitskonstellation im Parlament.

Bei sozio-kulturellen Fragen sind alle drei großen Parteien konservativ, wobei die SPÖ der Mitte des politischen Spektrums am nächsten ist und die FPÖ die konservative Extremposition bezieht. Die *policy*-Distanz zwischen SPÖ und ÖVP ist bei einem der beiden *issues* gleich groß wie jene zwischen ÖVP und FPÖ, in Summe beider *issues* aber deutlich größer. Die logische Koalition mit parlamentarischer Mehrheit in dieser *policy*-Dimension ist also ÖVP-FPÖ.

Tabelle 2: **Positionen der Fraktionen bezüglich der religiösen Konfliktdimension**

„In welchem Ausmaß stimmen Sie den folgenden Aussagen zu, und in welchem Ausmaß lehnen Sie sie ab?“
Skala von „Stimme voll zu“ (=1) bis „Lehne voll und ganz ab“ (=7)
Schwangerschaftsabbruch „Frauen sollten selbst entscheiden können, ob sie abtreiben wollen oder nicht.“

	SPÖ	ÖVP	FPÖ	LF	G	NR	XX.	XXI.
Median	1	5	2	1	1	2	2	2
Mittelwert	1,5	4,7	2,9	1,2	1,0	2,7	2,7	2,8
Bereich	1-7	1-7	1-7	1-2	1-2	1-7		
Standardabweichung	1,1	1,9	2,3	0,5	0,0	2,2		
(n)	(54)	(39)	(30)	(5)	(5)	(133)	(183)	(183)

Tabelle 3: **Positionen der Fraktionen bei sozio-kulturellen Fragen**

„In welchem Ausmaß stimmen Sie den folgenden Aussagen zu, und in welchem Ausmaß lehnen Sie sie ab?“
Skala von „Stimme voll zu“ (=1) bis „Lehne voll und ganz ab“ (=7)
Kriminalitätsbekämpfung „Es sollte stärker gegen Kriminalität vorgegangen werden.“

	SPÖ	ÖVP	FPÖ	LF	G	NR	XX.	XXI.
Median	3	2	1	5	5	2	2	2
Mittelwert	3,0	2,4	1,5	5,0	5,0	2,6	2,7	2,6
Bereich	1-7	1-7	1-6	3-6	4-6	1-7		
Standardabweichung	1,7	1,4	1,0	1,2	0,7	1,7		
(n)	(54)	(40)	(30)	(5)	(5)	(134)	(183)	(183)

Drogenpolitik „Der Konsum von Marihuana sollte entkriminalisiert werden.“

	SPÖ	ÖVP	FPÖ	LF	G	NR	XX.	XXI.
Median	5	7	7	1	1	7	7	7
Mittelwert	4,7	6,2	6,9	1,2	1,0	5,4	5,3	5,5
Bereich	1-7	1-7	6-7	1-2	1-1	1-7		
Standardabweichung	2,1	1,6	0,3	0,5	0,0	2,2		
(n)	(54)	(40)	(30)	(5)	(5)	(134)	(183)	(183)

4.4. Die Konfliktdimension der europäischen Integration

Diese Konfliktdimension ist in Österreich – nach einem Intermezzo in den 60er Jahren – erst seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre und insbesondere in den 90er Jahren wichtig geworden. Ihre Pole sind die Bewahrung nationaler Eigenständigkeit und die volle Teilnahme am europäischen Integrationsprozess, auch bei Aufgabe nationaler Rechte.

Tabelle 4 zeigt das nun schon bekannte Bild einer großen Bandbreite an politischen Präferenzen innerhalb der großen Parteien, diesmal auch wieder bei der FPÖ. Die Standardabweichungen in der ehemaligen „Europa-Partei“ FPÖ sind besonders groß, was erkennen lässt, dass die EU-kritische Parteilinie unter den Abgeordneten nicht besonders gut verankert ist. Insgesamt kann man sagen, dass das geschlossene Auftreten der Fraktionen nur zum Teil darauf basiert, dass die jeweiligen Abgeordneten in ihren Präferenzen übereinstimmen. Beim *issue* der Euro-Währung ändert die zweistufige Aggregation in der XX. Gesetzgebungsperiode

das Politik-Ergebnis gegenüber einer einstufigen Aggregation durch freie – d. h. nicht an eine Fraktionslinie gebundene – Entscheidung der Abgeordneten nicht. In der XXI. Gesetzgebungsperiode, in der sich aufgrund der veränderten Parteistärken der Median des Nationalrates leicht in Richtung einer weniger EU-freundlichen Position verschiebt, hat dagegen die zweistufige Aggregation schon Konsequenzen und verändert das Ergebnis leicht, halten doch die vier Parteien, welche die europäische Integration in diesem Bereich (nach interner Aggregation der Präferenzen) uneingeschränkt befürworten, mehr als 71 Prozent der Abgeordneten. Beim zweiten EU-*issue* gibt es einen solchen Effekt schon in der XX. Gesetzgebungsperiode. Während der Median des Nationalrates 3 beträgt und eine mittlere Zustimmung zum weiteren Abbau der Grenzen signalisiert, ist der Median bei fraktionsgebundenem Verhalten der Abgeordneten 2, was eine stärker pro-europäische Position ist. Im Hinblick auf die *policy*-Dimension der europäischen Integration sind die politischen Parteien somit als *stark* zu betrachten.

Tabelle 4: <i>Positionen der Fraktionen im Nationalrat bei Fragen der europäischen Integration</i>								
Schilling vs. Euro „Sollte Österreich den Schilling beibehalten und ihn unabhängiger von den anderen europäischen Währungen machen, oder sollte das Ziel eine neue gemeinsame europäische Währung sein?“ Skala von „Den Schilling als unabhängige Währung erhalten“ (=1) bis „Einführung einer gemeinsamen Währung“ (=10)								
Median	SPÖ	ÖVP	FPÖ	LF	G	NR	XX.	XXI.
Mittelwert	10	10	2	10	10	10	10	9
Bereich	9,2	9,2	3,0	9,8	9,2	7,8	7,8	7,4
Standardabweichung	2-10	1-10	1-9	9-10	6-10	1-10		
	1,5	1,8	2,4	0,5	1,8	3,1		
(n)	(54)	(42)	(30)	(5)	(5)	(136)	(183)	(183)
Abbau der Grenzen vs. schärfere Grenzkontrollen „Sollte die EU die nationalen Grenzen weiter abbauen, oder sollten wieder schärfere Grenzkontrollen eingeführt werden, um die Kriminalität wirksamer bekämpfen zu können?“ Skala von „Nationale Grenzen weiter abbauen“ (=1) bis „Wieder schärfere Grenzkontrollen einführen“ (=10)								
Median	SPÖ	ÖVP	FPÖ	LF	G	NR	XX.	XXI.
Mittelwert	2	2	7,5	1	1	3	3	3
Bereich	2,6	2,7	6,9	1,4	1,2	3,5	3,5	3,7
Standardabweichung	1-10	1-10	1-10	1-2	1-2	1-10		
	2,2	1,9	2,9	0,6	0,5	2,9		
(n)	(54)	(41)	(30)	(5)	(5)	(135)	(183)	(183)

Tabelle 5: **Positionen der Fraktionen im Nationalrat zum politischen System**

Zufriedenheit mit der Demokratie „Wie zufrieden sind Sie, alles in allem gesehen, mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Österreich funktioniert?“

Skala von „sehr zufrieden“ (=1) bis „völlig unzufrieden“ (=4)

	SPÖ	ÖVP	FPÖ	LF	G	NR	XX.	XXI.
Median	2	2	3	3	3	2	2	2
Mittelwert	1,9	1,8	3,1	2,6	2,8	2,2	2,2	2,3
Bereich	1-3	1-3	2-4	2-3	2-3	1-4		
Standardabweichung	0,6	0,6	0,4	0,6	0,5	0,7		
(n)	(54)	(42)	(29)	(5)	(5)	(135)	(183)	(183)

Die Koalitionsfrage ist in der EU-policy-Dimension leicht zu beantworten: aufgrund der policy-Distanzen ist keine andere Koalition als SPÖ-ÖVP möglich.

4.5. Die Konfliktdimension politisches System

Tragende Elemente des politischen Systems der Zweiten Republik sind in den letzten Jahren – mit zunehmender Resonanz in der Wählerschaft – zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung geworden. Die FPÖ hat unter dem Titel „Dritte Republik“ einen radikalen Umbau des Gefüges der politischen Institutionen propagiert und die rechtlichen Grundlagen des Kammerstaates in Frage gestellt; alle Oppositionsparteien haben sich massiv gegen wesentliche Aspekte der Sozialpartnerschaft gestellt; das Prinzip des politischen Proporz bei der Zusammensetzung der Landesregierungen wurde ebenfalls in Frage gestellt und in zwei Bundesländern auch abgeschafft. Die Konfliktdimension „politisches System“ bezieht ihre Bedeutung aber vor allem aus der weit verbreiteten – und von der parlamentarischen Opposition, insbesondere der FPÖ, genützten – Unzufriedenheit mit der „geheimen Agenda“ der Politik seit 1945: der Aufteilung des öffentlichen Sektors in parteipolitische Einflussphären (von SPÖ und ÖVP), welche weit über das hinausgeht, was parlamentarischen Mehrheiten in liberal-demokratischen Systemen als legitimes Mittel der Politikgestaltung zukommt (Müller 1988).

Wir haben die Abgeordneten nicht systematisch nach den einzelnen Aspekten gefragt, welche in die Konfliktdimension „politisches System“ eingehen, sondern haben sie um eine zusammenfassende Bewertung „der Art und Weise, wie Demokratie in Österreich funktioniert“ gebeten. Bei dieser Frage zeigt sich, dass die Fraktionen ziemlich geschlossen sind und dass die von ihnen eingenommenen Positionen dadurch gekennzeichnet sind, ob sie zu den *in-groups* oder *out-groups*, zur traditionellen Machtelite oder zu jenen gehören, die von der politischen Macht ausgeschlossen sind bzw. waren. Völlig zufrieden haben sich nur Abgeordnete jene Parteien gezeigt, die das politische System der Zweiten Republik maßgeblich gestaltet haben, völlig unzufriedene Abgeordnete gibt es nur bei der FPÖ. Insgesamt liegen – rechnet man die Befragten auf die 183 Abgeordneten hoch – nur vier von insgesamt 41 FPÖ-Abgeordneten im positiven Teil des Spektrums. Durch die zweistufige Aggregation der Präferenzen verändert sich der Median nicht.

Die Koalitionsfrage ist in der Konfliktdimension politisches System, mehr noch als bei der europäischen Integration, leicht zu beantworten: die logische Koalition ist die von SPÖ und ÖVP.

4.6. Zusammenfassung

Die erste Forschungsfrage des vorliegenden Aufsatzes war, ob die Parteien im österreichischen Nationalrat nach dem „stronger standard

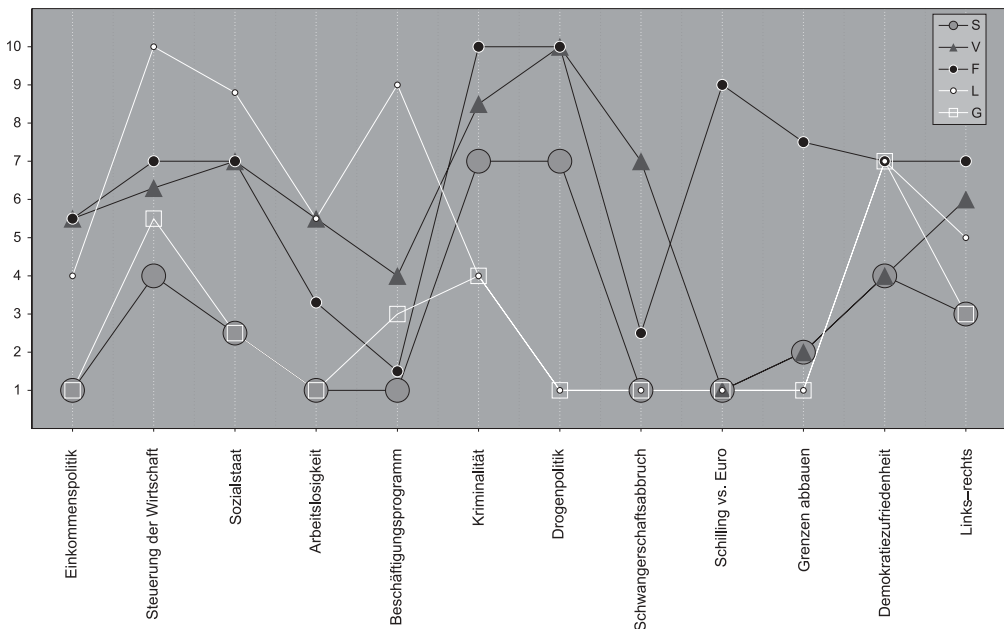
for strong parties”, wie ihn Krehbiel (1993; 1999) vorgeschlagen hat, *stark* sind. Das ist dann der Fall, wenn die Abgeordneten *gegen* ihre Präferenzen, aber *mit* ihrer Partei handeln, obwohl ihre Präferenzen im Parlament mehrheitsfähig sind.

In zwei *policy*-Dimensionen haben wir Veränderungen der Mehrheitssituation festgestellt, wenn die Präferenzen der Abgeordneten nicht einstufig, sondern zweistufig aggregiert werden: bei sozio-ökonomischen Fragen und bei Fragen der europäischen Integration. Während die Bildung von Partei-Positionen vor der Entscheidung durch das Parlament dazu führt, dass sich die Mehrheitsposition leicht in Richtung stärkerer Integration verschiebt, verschiebt sich in der sozio-ökonomischen *policy*-Dimension die Mehrheitsposition von der linken in die rechte Hälfte des politischen Spektrums. Im Hinblick auf die religiöse, die sozio-kulturelle und die auf das politische System bezogene *policy*-Dimension ändert die Bildung von Partei-Positionen vor der parlamentarischen Entscheidung die Mehrheitsverhältnisse nicht. Wir haben zwar gesehen, dass das innerparteiliche Meinungs-

spektrum bei den drei großen Parteien bei vielen *issues* außerordentlich breit ist, die Präferenzen im Parlament sind aber so verteilt, dass es im Ergebnis keinen Unterschied macht, ob die Abgeordneten ihr Handeln nach ihren individuellen Präferenzen oder einer gemeinsamen Parteilinie ausrichten. Nach dem „stronger standard for strong parties” ist, weil Abgeordnete die Parteilinie auch hier gegen ihre Präferenzen unterstützen, nur das erste Kriterium erfüllt. Wir glauben aber, dass die beiden anderen *policy*-Dimensionen das Potential der Parteien hinreichend demonstrieren, die Abgeordneten auch dann zu parteikonformem Handeln zu veranlassen, wenn das auch Konsequenzen für das Politik-Ergebnis hat. Die österreichischen Parteien können also als *stark* betrachtet werden.

In Schaubild 1 haben wir die Platzierungen der Parteien in den verschiedenen *policy*-Dimensionen zusammengefasst. Um die Vergleichbarkeit der verschiedenen skalierten Daten zu gewährleisten, haben wir sie standardisiert, d. h. im konkreten Fall auf eine Skala von 1 bis 10 gebracht. Die linke Seite des Schaubilds entspricht sozio-ökonomisch linken, gesellschaftspolitisch

Schaubild 1: *Parteidistanzen in Österreich*



libertären, laizistischen und pro-europäischen Positionen.²⁰ Dort sind auch jene Parteien zu finden, die mit der Art und Weise, wie Demokratie in Österreich funktioniert, alles in allem zufrieden sind. Die rechte Seite des Schaubildes enthält demnach sozio-ökonomisch rechte, gesellschaftspolitisch konservative und EU-kritische Positionen und drückt Unzufriedenheit mit der Praxis der österreichischen Demokratie aus. Wir haben diese – zum Teil in anderer Form – schon in den Tabellen 1 bis 5 enthaltenen Daten noch durch die Selbst-Platzierung der Abgeordneten auf der Links–rechts-Skala ergänzt. Nach dieser Selbstverortung der Abgeordneten sind die Parteien auf der Links–rechts-Skala so angeordnet, dass SPÖ und Grüne den linken Pol des Parteiensystems bilden, das Liberale Forum Mitte–links und die ÖVP Mitte–rechts platziert ist und die FPÖ den rechten Pol bildet.²¹ Die graphische Anordnung der verschiedenen *issue*-Positionen ist konsistent mit den maßgeblichen Darstellungen der typischen Kombination von politischen Positionen in westeuropäischen Parteiensystemen. Einzelne Abgeordnete können solche Positionen freilich sehr unterschiedlich kombinieren und tun dies zum Teil auch.

Die „natürlichen“ Koalitionen von ausschließlich an den Inhalten der zukünftigen Regierungspolitik interessierten (*policy-seeking*) Parteien wären durchwegs, d. h. in jeder *policy*-Dimension, Zwei-Parteien-Koalitionen. Die *closed minimal range*-Theorie von de Swaan (1973) würde auch die Aufnahme von Parteien vorsehen, die nicht zur Mehrheitsbildung notwendig sind, wenn ihre *policy*-Positionen zwischen jenen der für die Mehrheitsbildung erforderlichen Parteien liegen. Eine solche Konstellation gibt es aber bei keinem einzigen *issue*. Nur bei zwei sozio-ökonomischen *issues* (Einkommensunterschiede, Beschäftigungsprogramm) hat das Liberale Forum Positionen bezogen, die zwischen jenen liegen, welche SPÖ und ÖVP einnehmen. In diesen beiden Fällen wäre aber die *policy*-Distanz zwischen ÖVP und FPÖ jeweils geringer als die zwischen SPÖ und ÖVP.

In den fünf von uns betrachteten *policy*-Dimensionen haben die folgenden Zwei-Parteien-Koalitionen die geringste *policy*-Distanz: ÖVP-FPÖ in der sozio-ökonomischen und der sozio-

kulturellen *policy*-Dimension; SPÖ-ÖVP bei EU-Fragen und der auf das politische System bezogenen *policy*-Dimension; SPÖ-FPÖ in der religiösen *policy*-Dimension.

5. Schluss: Parteidistanzen und Koalitionspolitik

Wie übersetzen sich diese Partei-Positionen in die Koalitionspolitik? Beginnen wir mit der Diskussion der im Jahr 2000 gebildeten ÖVP-FPÖ-Koalition: (1) Wenn nur die sozio-ökonomische oder nur die sozio-kulturelle Politikdimension relevant wäre (bzw. wenn die Parteien entsprechende lexikographische Präferenzen hätten), wäre das die natürliche Koalition. Das gleiche gilt, wenn (2) die Bedeutung der sozio-ökonomischen und der sozio-kulturellen Konfliktdimensionen zusammen größer ist als die aller anderen *policy*-Dimensionen. Tatsächlich wird allgemein davon ausgegangen, dass die sozio-ökonomische Politikdimension die wichtigste Konfliktlinie im österreichischen Parteiensystem ist.

Wenn eine der beiden genannten Bedingungen aber zutrifft, dann stellt sich die Frage, warum diese Koalition nicht schon früher – nach den Nationalratswahlen 1995 (oder auch schon 1994, 1990 und 1986) – gebildet wurde. ÖVP und FPÖ hätten zusammen jeweils über eine parlamentarische Mehrheit verfügt. Hat die ÖVP entweder in der XX. oder der XXI. Gesetzgebungsperiode den falschen Partner gewählt? Welche Erklärungen für diese Frage bieten sich an?

Eine erste Erklärung setzt bei den Mehrheitsverhältnissen an. In der XX. Gesetzgebungsperiode hätte die Mehrheit einer ÖVP-FPÖ-Koalition nur drei Parlamentssitze betragen. Wenn auch nur eine dieser beiden Parteien das nicht als eine „*working majority*“ betrachtet hätte, also als eine auch unter ungünstigen Umständen sichere Mehrheit, hätte das diese Koalition unattraktiv machen können (Laver/Schofield 1990, 94f.). Ein Vorsprung von drei Mandaten war für die SPÖ-Alleinregierungen zwischen 1971 und 1979 zwar ausreichend, aber eine Koalitionsregierung muss sich nicht nur vor

einer Grippewelle, sondern auch vor Dissens innerhalb der eigenen Parlamentsfraktionen in Acht nehmen. Allerdings haben wir gesehen, dass die österreichischen Parteien *stark* sind und ihre Abgeordneten auf Linie bringen können. Ein Vorsprung von nur drei Mandaten ist aber jedenfalls knapp und keine günstige Voraussetzung für die Bildung einer Koalition.

Eine zweite Erklärung könnte in Veränderungen in der relativen Bedeutung der verschiedenen *policy*-Dimensionen liegen. Konkret könnte etwa die Bedeutung wirtschaftlicher Fragen – bei denen ÖVP und FPÖ mehr übereinstimmen – größer und jene von EU-Fragen – bei denen SPÖ und ÖVP weit besser harmonieren – geringer geworden sein. Tatsächlich rücken drängende Budgetprobleme wirtschaftspolitische Fragen mit großen verteilungspolitischen Implikationen in den Vordergrund. Im Hinblick auf die EU könnte argumentiert werden, dass nach der Entscheidung für die Mitgliedschaft und der Teilnahme an der Euro-Währung die wichtigsten Weichen bereits gestellt sind. Dem ließe sich entgegenhalten, dass auch die EU-Erweiterung und die anstehende Institutionenreform sehr wichtige Materien sind, und dass die negativen Reaktionen der anderen EU-Staaten auf die Bildung der ÖVP-FPÖ-Koalition zumindest in gewissem Umfang zu antizipieren waren.

Ein dritter Erklärungsansatz könnte sein, dass andere, hier nicht berücksichtigte *policy*-Dimen-

sionen den Ausschlag für den Koalitionswechsel gegeben haben. Konkret stimmen ÖVP und FPÖ vor allem in der außen- und innenpolitischen Dimension der Verteidigungspolitik sehr viel stärker überein als SPÖ und ÖVP. Dem ist freilich entgegenzuhalten, dass eine ÖVP-FPÖ-Koalition in diesem Bereich außer einer etwas großzügigeren Dotation des Bundesheeres – die wieder auf enge budgetäre Grenzen stößt – aus außen- und innenpolitischen Gründen wenig bewegen kann, erfordert die angestrebte NATO-Mitgliedschaft doch sowohl die Aufnahmebereitschaft dieser Organisation als auch eine (nur mit den Stimmen der SPÖ mögliche) Verfassungsänderung.

Die Erklärungsansätze, die sich auf die Mehrheitsverhältnisse und die *policy*-Distanzen beziehen, liefern weder für sich allein noch zusammen eine plausible Erklärung des Koalitionswechsels von SPÖ-ÖVP zu ÖVP-FPÖ. Eine solche Erklärung verlangt die Einbeziehung anderer Parteiziele, insbesondere das Erlangen von Ämtern (*office*) und die erwarteten wahlpolitischen Konsequenzen bestimmter Koalitionen (vgl. Müller/Strøm 1999). Eine solche komplexe Erklärung des Verhaltens aller drei in die Regierungsbildung 1999/2000 involvierten Parteien würde freilich den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen.

Abschließend wollen wir die Ergebnisse der vorliegenden Analyse zu den *policy*-Distanzen zwischen den Parteien für einen Rückblick und

Tabelle 6: *Distanzen zwischen den Parteien in alternativen Koalitionen*

	SPÖ-ÖVP	ÖVP-FPÖ	SPÖ-FPÖ	SPÖ-LF-G ¹	SPÖ-G
Einkommenspolitik	4,5	0,0	4,5	3,0	0,0
Steuerung der Wirtschaft	2,3	0,7	3,0	6,0	1,5
Sozialstaat	4,5	0,0	4,5	6,0	0,0
Arbeitslosigkeit	4,5	2,2	2,2	4,5	0,0
Beschäftigungsprogramm	3,0	2,5	0,5	8,0	2,0
Sozio-ökonomische Dimension	3,8	1,1	2,9	5,5	0,7
Religiöse Dimension	6,0	4,5	1,5	0,0	0,0
Kriminalität	1,5	1,5	3,0	3,0	3,0
Drogen	3,0	0,0	3,0	6,0	6,0
Sozio-kulturelle Dimension	2,3	0,8	3,0	4,5	4,5
Währung	0,0	8,0	8,0	0,0	0,0
Grenzen	0,0	5,5	5,5	1,0	1,0
Europäische Integration	0,0	6,8	6,8	0,5	0,5
Politisches System	0,0	3,0	3,0	3,0	3,0

¹ Maximale Distanz zwischen den drei Fraktionen.

Ausblick nützen und die tatsächlichen Koalitionen der XX. und XXI. Gesetzgebungsperiode mit potentiellen Koalitionen vergleichen. Wir betrachten dabei auch Koalitionen ohne parlamentarische Mehrheit, sofern die jeweiligen Parteienkombinationen im politischen Wettbewerb relevant waren bzw. sind. Tabelle 6 zeigt die koalitionsinternen *policy*-Differenzen von insgesamt fünf verschiedenen Kombinationen von Parteien (alternativen Koalitionen) in den fünf in diesem Aufsatz betrachteten Politikdimensionen, gemessen jeweils an den Partei-Medianen. Wenn eine *policy*-Dimension nur mit einem *issue* in der Fragenbatterie vertreten war, basiert die kursiv gesetzte Reihe für die *policy*-Dimension darauf, haben wir aber mehrere einschlägige *issues*, sind diese gesondert ausgewiesen und enthält die zusammenfassende (kursiv gesetzte) Zeile jeweils den Mittelwert.

Tabelle 6 vermittelt den Eindruck, dass die nie realisierte „Ampel-Koalition“ aus SPÖ, Liberalem Forum und Grünen größere interne Widersprüche im Sinne von *policy*-Differenzen gehabt hätte als die ÖVP-FPÖ-Koalition. Auch beim Vergleich mit der SPÖ-ÖVP-Koalition wären die koalitionsinternen *policy*-Differenzen bei der „Ampel-Koalition“ eher größer gewesen. Dies bestätigt das Ergebnis einer Analyse auf der Basis der Wahlprogramme der Parteien (Müller et al. 1995).

Wagen wir abschließend einen Vergleich jener beiden Koalitionsoptionen, die wahrscheinlich den Parteienwettbewerb in der XXI. Gesetzgebungsperiode prägen werden, nämlich die amtierende ÖVP-FPÖ-Koalition und die Alternative einer rot-grünen Koalition. Nach Tabelle 6 dürften die *policy*-Differenzen in der ÖVP-FPÖ-Koalition größer sein als in der alternativen Koalition aus SPÖ und Grünen. Wir fügen einschränkend hinzu, dass die für die Grünen wichtige *policy*-Dimension des Umweltschutzes hier fehlt. Welche Koalitionen tatsächlich gebildet werden, hängt natürlich von den Mehrheitsverhältnissen, der relativen Bedeutung der einzelnen *policy*-Dimensionen für die Parteien und, wie unsere Diskussion der Koalitionsbildung in der XXI. Gesetzgebungsperiode zeigt, nicht zuletzt von Überlegungen ab, die nicht auf die Inhalte der Regierungspolitik, son-

dern auf den Erwerb von Ämtern und die erwarteten wahlpolitischen Konsequenzen von Koalitionsentscheidungen bezogen sind.

ANMERKUNGEN

* Wir danken Franz Fallend und einem anonymen Gutachter für konstruktive Kritik an einer ersten Fassung des vorliegenden Aufsatzes.

- 1 Statt vieler siehe Mueller (1989; 1997).
- 2 Die bedeutendste Ausnahme von dieser Regel ist Döring (1995).
- 3 Für den Forschungsstand siehe Saalfeld (1995) und Bowler, Farrell und Katz (1999).
- 4 Siehe u. a. Black (1958), Downs (1959), Elenow und Hinich (1984), Mueller (1989, Kap. 5), Hinich und Munger (1997, Kap. 2–4).
- 5 Bei starken Parteien sollte der Median des Parlaments als Politik-Ergebnis dann am wahrscheinlichsten sein, wenn eine Partei das politische Zentrum besetzt und der Partei-Median dem Parlament-Median entspricht oder sich eine zentristische Mehrheit aus Parteien links und rechts des Parlament-Medians bildet, deren gemeinsamer Median dem Parlament-Median entspricht.
- 6 Zur Frage, wie sehr sich Koalitionsparteien aneinander binden, siehe Müller und Strøm (1997; 2000a; 2000b).
- 7 Eine Möglichkeit, eine solche Regierung herbeizuführen, ist die Abspaltung von Abgeordneten von ihrer Partei. Diese Abgeordneten können sich dann einer anderen Partei anschließen oder eine eigene Partei gründen. Solche Phänomene haben durchaus empirische Relevanz (Mair 1990). Für Österreich ist in diesem Zusammenhang auf die Abspaltung des Liberalen Forums von der FPÖ im Jahre 1993 zu verweisen. Diese führte zwischen 1993 und 1994 zwar zu einer neuen potentiellen Mehrheitskonstellation (SPÖ, Grüne und Liberales Forum verfügten zusammen über mehr Mandate als ÖVP und FPÖ), wie der empirische Teil des vorliegenden Aufsatzes zeigt, änderte sich dadurch aber nichts an den Mehrheitsverhältnissen, wenn man die Präferenzverteilung im Nationalrat betrachtet. Eine neue Regierung, die den Präferenzen von Abgeordneten besser entspricht, kann aber auch ohne deren Abspaltung zustande kommen und sie muss auch keine andere Parteienzusammensetzung haben, wie die Beispiele der IV. Republik Frankreichs und Italiens zeigen: Abgeordnete des Regierungslagers, welche (zumeist als „Heckenschützen“) die eigene Regierung stürzten, konnten auf diesem Weg *policy*- und *office*-Ziele erreichen (Hine 1993, 170f.; Sartori 1997, 111).
- 8 Im Gegensatz dazu wurde eine Reihe parlamentarischer Vorlagen keiner Entscheidung zugeführt, weil ein Konsens zwischen den in sich weitgehend ge-

- schlossenen Koalitionsparteien nicht erzielt werden konnte.
- 9 Das gilt im Falle von Abgeordneten, die als Delegierte agieren, streng genommen nur, wenn die delegierenden Organisationen nur jeweils einen Abgeordneten beeinflussen können.
 - 10 Die Relevanz dieser Überlegungen wird von Christian Brünner (1994, 168) bestätigt. Gestützt auf „teilnehmende Beobachtungen“ hat er die Informationsunsicherheit der Abgeordneten über die Präferenzen und das Verhalten der anderen Abgeordneten als einen Faktor erwähnt, der sie bei der Parteilinie bleiben lässt.
 - 11 Siehe Laver und Schofield (1990) und Laver (1998) für eine umfassende Diskussion der koalitions-theoretischen Ansätze.
 - 12 Andere Ziele, von denen im Rahmen von *Rational Choice*-Theorien über das Verhalten von politischen Parteien ausgegangen wird, sind Wählerstimmen (*votes*) und öffentliche Ämter, insbesondere Regierungsämter (*office*) (Müller/Strøm 1999).
 - 13 *Policy*-orientierte Parteien sind, wie Strøm (1986; 1990) und Bergman (1995) zeigen, nur ein Aspekt, der die Bildung von Einparteienregierungen in Minderheitssituationen, also Minderheitsregierungen, erklärt.
 - 14 In diesem Fall müssen auch Parteien, die nur an den Inhalten der Regierungspolitik interessiert sind, ein Interesse an Regierungsämtern entwickeln. Die politische Gestaltungsmacht der Regierung kann u. a. begründet sein in ihrer dominanten Stellung in der Gesetzesvorbereitung (Expertise, Ressourcen), Vorteilen im parlamentarischen Verfahren und exekutiver Gestaltungsmacht durch Verordnungen und Ermessensentscheidungen in Sach- und Personalfragen. Laver und Shepsle (1996) begründen ihre Koalitionstheorie mit solchen exekutiven Gestaltungsvorteilen.
 - 15 Die Fragebögen wurden im wesentlichen im Frühjahr und im Herbst 1997 ausgefüllt, einige wenige im Winter 1997/98 bzw. im Frühjahr 1998.
 - 16 Die einzelnen Parteien sind – je nach Frage – mit 76 % (SPÖ), 77 bis 81 % (ÖVP), 62 bis 71 % (FPÖ) und 56 % (LF, Grüne) ihrer Abgeordneten erfasst.
 - 17 Die in der Fragestellung und im Erhebungsinstrument direkt vergleichbare Untersuchung in anderen europäischen Ländern erzielte eine durchschnittliche Rücklaufquote von 37,6 %. Nur in Schweden wurde mit 90,9 % eine höhere Rücklaufquote erreicht als in der hier vorliegenden Untersuchung (die anderen Länder lagen zwischen 14,9 % [Italien] und 58 % [Belgien]) (Katz/Wessels 1999, 252).
 - 18 Für die XX. Gesetzgebungsperiode haben wir jene Sitzverteilung als Berechnungsgrundlage herangezogen, die sich nach der Wiederholungswahl 1996 und dem Wechsel eines Abgeordneten vom Liberalen Forum zur FPÖ ergab. Diese Sitzverteilung war für den Großteil dieser Gesetzgebungsperiode gültig, auf sie bezieht sich auch die empirische Erhebung: SPÖ 71, ÖVP 52, FPÖ 42, LF 9, Grüne 9. Für die XXI. Gesetzgebungsperiode beträgt der Mandatsstand, auf den hochgerechnet wurde: SPÖ 65, ÖVP 52, FPÖ 52, Grüne 14.
 - 19 Für eine kritische Diskussion von Expertenbefragungen siehe Budge (2000).
 - 20 Bei den *issues* „Kriminalitätsbekämpfung“ und „Schilling vs. Euro“ wurde die Skala umgedreht, um die graphische Darstellung konsistent zu halten.
 - 21 Die Expertenbefragungen von Campbell (1992, 170) und Huber (1995, 92) sehen die Grünen links von der SPÖ, die Bevölkerungsumfrage von Plasser und Ulram (1995, 479) aus dem Jahr 1993 sieht die SPÖ links von den Grünen und das Liberale Forum rechts von der ÖVP.

LITERATURVERZEICHNIS

- Bergman, Torbjörn (1995). *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation*, Umea.
- Black, Duncan (1958). *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge.
- Bowler, Shaun/David M. Farrell/Richard S. Katz (Hg.) (1999). *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio.
- Brünner, Christian (1994). Parteien(demokratie) im Umbruch – „hohe Zeit“ für das freie Mandat?, in: *Jahrbuch des österreichischen Parlaments* 1994, 158–177.
- Budge, Ian (2000). Expert Judgements of Party Policy Positions. Uses and Limitations in Political Research, in: *European Journal of Political Research*, 37 (1), 103–113.
- Campbell, David F. J. (1992). Die Dynamik der politischen Links-rechts-Schwingungen in Österreich, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21 (2), 165–179.
- Castles, Francis/Peter Mair (1984). Left-Right Political Scales. Some ‚Expert‘ Judgements, in: *European Journal of Political Research*, 12 (1), 73–88.
- de Swaan, Abram (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formation*, Amsterdam.
- Döring, Herbert (Hg.) (1995). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- Enelow, James M./Melvin J. Hinich (1984). *The Spatial Theory of Voting*, Cambridge.
- Fischer, Heinz (1974). Die parlamentarischen Fraktionen, in: Heinz Fischer (Hg.): *Das politische System Österreichs*, Wien, 111–150.
- Hine, David (1993). *Governing Italy*, Oxford.
- Hinich, J. Melvin/Michael C. Munger (1997). *Analytical Politics*, Cambridge.
- Horner, Franz (1987). Austria 1945–1979, in: Ian Budge/ David Robertson/Derek Hearl (Hg.): *Ideology, Strategy and Party Change. Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, Cambridge, 270–293.

- Hoffmann-Lange, Ursula (1986). Changing Coalition Preferences Among West German Parties, in: Geoffrey Pridham (Hg.): *Coalition Behaviour in Theory and Practice*, Cambridge, 45–71.
- Hoffmann-Lange, Ursula (1992). *Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik*, Opladen.
- Huber, John/Ronald Inglehart (1995). Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies, in: *Party Politics*, 1 (1), 73–111.
- Katz, Richard S./Bernhard Wessels (Hg.) (1999). *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford.
- King, Anthony (1976). Modes of Executive–Legislative Relations. Great Britain, France, and West Germany, in: *Legislative Studies Quarterly*, 1 (1), 11–36.
- Kitschelt, Herbert (1994). *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge.
- Kitschelt, Herbert in collaboration with Anthony J. McGann (1995). *The Radical Right in Western Europe*, Ann Arbor.
- Krehbiel, Keith (1993). Where's the Party?, in: *British Journal of Political Science*, 23 (2), 235–266.
- Krehbiel, Keith (1999). Paradoxes of Parties in Congress, in: *Legislative Studies Quarterly*, 24 (1), 31–64.
- Laver, Michael (1997). *Private Desires, Political Action*, London.
- Laver, Michael (1998). Models of Government Formation, in: *Annual Review of Political Science*, 1, 1–25.
- Laver, Michael/Ian Budge (Hg.) (1992). *Party Policy and Government Coalitions*, Houndmills.
- Laver, Michael/W. Ben Hunt (1992). *Policy and Party Competition*, New York.
- Laver, Michael/Norman Schofield (1990). *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford.
- Laver, Michael/Kenneth A. Shepsle (1996). *Making and Breaking Governments*, Cambridge.
- Mair, Peter (1990). The Electoral Payoffs of Fission and Fusion, in: *British Journal of Political Science*, 20 (1), 131–142.
- Mueller, Dennis C. (1989). *Public Choice II*, Cambridge.
- Mueller, Dennis C. (Hg.) (1997). *Perspectives on Public Choice. A Handbook*, Cambridge.
- Müller, Wolfgang C. (1988). Patronage im österreichischen Parteiensystem, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser (Hg.): *Das österreichische Parteiensystem*, Wien, 457–487.
- Müller, Wolfgang C. (1993). Executive–Legislative Relations in Austria: 1945–1992, in: *Legislative Studies Quarterly*, 18 (4), 467–494.
- Müller, Wolfgang C. (1997). Österreich. Festgefügte Koalitionen und stabile Regierungen, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hg.): *Koalitionsregierungen in Westeuropa*, Wien, 109–160.
- Müller, Wolfgang C. (2000a). Political Parties in Parliamentary Democracies. Making Delegation and Accountability Work, *European Journal of Political Research*, 37 (3), im Erscheinen.
- Müller, Wolfgang C. (2000b). Wahlen und die Dynamik des österreichischen Parteiensystems seit 1986, in: Fritz Plasser/Peter A. Ulram/Franz Sommer (Hg.): *Das österreichische Wahlverhalten*, Wien, 13–54.
- Müller, Wolfgang C./Martin Dolezal/Marcelo Jenny/Wilfried Philipp/Sabine Preisl-Westphal/Barbara Steininger (2000). *Die österreichischen Abgeordneten*, Wien.
- Müller, Wolfgang C./Wilfried Philipp/Marcelo Jenny (1995). Ideologie und Strategie der österreichischen Parteien. Eine Analyse der Wahlprogramme 1949–1994, in: Wolfgang C. Müller/Fritz Plasser/Peter Ulram (Hg.): *Wahlverhalten und Parteienwettbewerb. Analysen zur Nationalratswahl 1994*, Wien, 119–166.
- Müller, Wolfgang C./Barbara Steininger (2000). Not Yet the Locus of Power. Parliamentary Party Groups in Austria, in: Ruud Koole/Knut Heidar (Hg.): *Parliamentary Party Groups in European Democracies*, London, 71–88.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm (Hg.) (1997). *Koalitionsregierungen in Westeuropa*, Wien.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm (Hg.) (1999). *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm (Hg.) (2000a). *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm (Hg.) (2000b). Die Schlüssel zum Zusammensein. Koalitionsabkommen in parlamentarischen Demokratien, in: Jan van Deth/Thomas König (Hg.): *Europäische Politikwissenschaft – ein Blick in die Werkstatt*, Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung 4, Frankfurt am Main, 136–170.
- Patzelt, Werner J. (1998). Wider das Gerede vom ‚Fraktionszwang‘! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 29 (2), 323–347.
- Plasser, Fritz/Peter A. Ulram (1995). Wandel der politischen Konfliktodynamik. Radikaler Rechtspopulismus in Österreich, in: Wolfgang C. Müller/Fritz Plasser/Peter A. Ulram (Hg.): *Wahlverhalten und Parteienwettbewerb. Analysen zur Nationalratswahl 1994*, Wien, 471–503.
- Saalfeld, Thomas (1995). *Parteisoldaten und Rebellen. Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1990*, Opladen.
- Sartori, Giovanni (1997). *Comparative Constitutional Engineering*, Houndmills.
- Schütt-Wetschky, Eberhard (1984). *Grundtypen parlamentarischer Demokratie*, Freiburg.
- Shepsle, Kenneth A. (1986). Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions, in: Herbert F. Weisberg (Hg.): *Political Science. The Science of Politics*, New York, 51–81.
- Shepsle, Kenneth A. (1989). Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach, in: *Journal of Theoretical Politics*, 1 (1), 131–147.

Sickinger, Hubert (1996). Der Nationalrat auf dem Weg zum Arbeitsparlament. Projektbericht an den Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank (Projekt Nr. 5421), Wien: Institut für Konfliktforschung.

Sjöblom, Gunnar (1968). *Party Strategies in a Multiparty System*, Lund.

Strøm, Kaare (1986). Deferred Gratification and Minority Governments in Scandinavia, in: *Legislative Studies Quarterly*, 11 (4), 583–605.

Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge.

Strøm, Kaare (1995). *Parliamentary Government and Legislative Organization*, in: Herbert Döring (Hg.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, 51–82.

Weingast, Barry R./William J. Marshall (1988). The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets, in: *Journal of Political Economy*, 96 (1), 132–163.

AUTOREN

Wolfgang C. MÜLLER ist Ao. Universitätsprofessor am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. Er war Gastprofessor bzw. Research Fellow am Nuffield College, Oxford (1989/90), der Universität Mannheim (1994), der Humboldt-Universität zu Berlin (1995/96 und 1997/98), der University of California, San Diego (1996) und am Department of Comparative Politics, Universi-

tät Bergen (1995). Arbeitsschwerpunkte: Parteien, Regierung, Koalitionen, politische Institutionen, *Rational Choice*, Eliten in Westeuropa und Österreich. Veröffentlichungen u. a. in *Electoral Studies*, *European Journal of Political Research*, *European Journal of Public Policy*, *Political Studies*, *Journal of Public Policy*, *Journal of Theoretical Politics*, *Legislative Studies Quarterly*, *Party Politics* und *West European Politics*. Neuere Veröffentlichungen: *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999) und *Coalition Governments in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2000) (jeweils Hg. gemeinsam mit Kaare Strøm).

Adresse: Universität Wien, Institut für Staatswissenschaft, Hohenstaufengasse 9/7, 1010 Wien, e-mail: wolfgang.mueller@univie.ac.at.

Marcelo JENNY ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institute for Social Research and Analysis (SORA) und Absolvent der Politikwissenschaft der Universität Wien. Arbeitsschwerpunkte: Parteien, *Rational Choice*. Co-Autor bzw. Autor von Aufsätzen in Herbert Döring (Hg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (New York: St. Martin's Press, 1995), Herbert Dachs, Peter Gerlich und Wolfgang C. Müller (Hg.), *Die Politiker* (Wien: Manz, 1995) und Fritz Plasser, Peter A. Ulram und Franz Sommer (Hg.), *Das österreichische Wahlverhalten* (Wien: Signum, 2000).

Adresse: Institute for Social Research and Analysis (SORA), Gumpendorferstr. 5/7, 1060 Wien, e-mail: mj@sora.at.